

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

María Jesús García Morales

Durante el año 2014, la crisis económica y financiera sigue dejando huellas en la actividad convencional del Estado autonómico. Las medidas normativas de contención de gasto tienen, de nuevo, un claro reflejo en la actividad convencional del Estado y las Comunidades Autónomas. Los convenios de colaboración verticales siguen siendo este año una técnica utilizada profusamente para formalizar actuaciones y líneas de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque lejos de las dimensiones que han llegado a tener en épocas de mayor bonanza económica, dado el contenido financiero que venían teniendo muchos de estos instrumentos. Asimismo, el inicio de la crisis ha confirmado, de nuevo, la infrautilización de los convenios entre Comunidades Autónomas y el consiguiente refuerzo del protagonismo del poder central como impulsor de las relaciones de cooperación en el Estado autonómico también en tiempos de crisis.

1. Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Por lo que respecta a las magnitudes cuantitativas, durante el año 2014 se han suscrito 331 convenios verticales. Estos datos suponen una estabilización del número de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto al pasado año, pues viene a coincidir con el volumen ya suscrito en 2013. Estas dimensiones de la actividad convencional vertical están íntimamente relacionadas con las medidas normativas anti-crisis aprobadas en años anteriores para limitar el gasto que se articulaba anualmente mediante convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y de las que se han dado cuenta en los *Informes Comunidades Autónomas*. Dado que los convenios verticales han sido principalmente utilizados antes de la crisis para articular compromisos financieros de diversa naturaleza, y entre ellos, transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas en ámbitos de la exclusiva competencia de aquellas, es lógico que las medidas que persiguen la reducción del gasto estatal por la vía de los convenios hayan tenido como consecuencia más evidente la reducción del número de convenios verticales con relación a los años anteriores. Con todo y con ello, no cabe duda de que los convenios siguen siendo el instrumento de cooperación más usado en la relación entre el poder central y las Comunidades Autónomas.

Respecto a la suscripción de convenios por comunidades, en 2014 se sitúan a la cabeza (por encima de la media: 18 convenios por comunidad): Andalucía, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia y Extremadura, Islas

Baleares, Castilla y León, Cataluña y Murcia. En la zona intermedia, se encuentran Castilla-La Mancha, Canarias, La Rioja, Navarra, Principado de Asturias y Cantabria. No alcanzan la decena de convenios suscritos el País Vasco, Ceuta y Melilla. Estos datos confirman que hay Comunidades muy proclives a la suscripción de convenios con el poder central, pues año tras año, se sitúan a la cabeza en el recurso a esta técnica (por ejemplo, Andalucía, Comunidad de Madrid o Galicia). En función del año, puede haber variaciones entre ellas que no obedecen a una causa objetiva, sino a la coincidencia de que una Comunidad y el poder central han hecho más uso de esta técnica el año en curso. Por el contrario, no es una coincidencia que año tras año el País Vasco, y también normalmente Navarra, figuren entre las Comunidades Autónomas menos suscriptoras, junto con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. La posición singular de Ceuta y Melilla como ciudades autónomas se refleja en ese ranking de Comunidades menos suscriptoras. Por lo que respecta al País Vasco y Navarra, el sistema de financiación propio que tienen ambas Comunidades, constituye una de las causas de su menor recurso a los convenios verticales año tras año, pues es también menor su dependencia de fuentes exógenas (en este caso, estatales vía convenio) para realización de proyectos que pueden autofinanciarse.

En cuanto a los sectores sobre los que se proyecta la actividad convencional durante este año, el principal impulsor de convenios verticales ha sido el Ministerio de Economía y Competitividad. Esta novedad en el panorama convencional se explica porque el Instituto de Salud Carlos III, un centro de investigación dependiente del Estado, con larga tradición de cooperación con las Comunidades Autónomas en el área de salud pública, está adscrito desde 2013 a dicho Ministerio (en lugar, de estar adscrito al Ministerio de Sanidad, como en otros tiempos). Al dicho Departamento, le sigue el Ministerio de Fomento que ha impulsado numerosos convenios en las Comunidades Autónomas ya sea para realizar proyectos con carácter privativo en la comunidad suscriptora, o bien convenios-tipo (o de suscripción generalizada por varias Comunidades Autónomas) en materia del plan de vivienda. El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, sigue siendo también un actor importante en la cooperación convencional, más con proyectos relacionados con sanidad que en el área de servicios sociales. Justamente, en el primer caso, se inscriben convenios “históricos” que aparecen cada año, e incluso algunos se remontan a los inicios del Estado autonómico en ámbitos como farmacovigilancia y el plan de lucha contra la droga y sobre bienes decomisados. Otros Ministerios (y sectores dignos de mención) son Defensa o Interior, ámbitos donde ha sido muy raro el recurso a los convenios, pero que, en los últimos años, tienen una presencia constante y mucho más que testimonial en la actividad convencional.

Más allá de las magnitudes cuantitativas, y por lo respecta a la calidad de la cooperación convencional, 2014 es un año marcado por el continuismo, pero con algunos cambios que merecen ser destacados.

La calidad formal de la actividad convencional no sufre cambios. Se trata de convenios firmados bilateralmente, pero que, en muchos casos, obedecen a convenios-tipo, esto es a un modelo de convenio, cuya suscripción se ofrece a varias o a todas las Comunidades Autónomas adaptando actuaciones y apor-

taciones al caso específico de la Comunidad suscriptora. Este *modus operandi* está totalmente implantado en el Estado autonómico y 2014 lo vuelve a confirmar. Dichos convenios-tipo conviven con aquellos que articulan un proyecto del Ministerio exclusivamente con una Comunidad (desde la celebración de un congreso o un acontecimiento cultural, hasta la construcción y mejora de infraestructuras).

La calidad de la cooperación convencional no sólo incluye aspectos formales, sino también materiales. Por un lado, en un contexto de continuismo, se constata que son muy pocas las líneas de cooperación nuevas en la actividad convencional vertical. Entre estas escasas novedades, cabe destacar el convenio firmado por el Instituto de Salud Carlos III bilateralmente con varias Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco) para el desarrollo de actividades de evaluación en el marco de la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del Sistema Nacional de Salud. Dicha Red, cuya creación se adoptó en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud en 2012, pretende establecer una cooperación institucional que fomente el trabajo en red entre las agencias de evaluación en el ámbito sanitario (central y autonómico). A través de los convenios suscritos en 2014, el poder central y la Comunidad suscriptora se obligan a la elaboración de los informes de evaluación de tecnologías sanitarias y a la realización de guías de práctica clínica. Para dicho objetivo, el Instituto Carlos III destinará a cada una las Comunidades Autónomas suscriptoras 555.000 euros, salvo en el caso de Madrid y Aragón (100.000 euros y 700.000 euros respectivamente).

Por otro lado, un año más, los convenios verticales a través de los cuales se vehiculaban programas estatales en competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, y en el marco del *spending power* del Estado, se han reducido notablemente, hasta el punto de que su incidencia en el panorama convencional de 2014 se circunscribe principalmente a algunos convenios en materia educativa (por ejemplo, los convenios entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con diversas Comunidades Autónomas para la mejora de la calidad educativa a través de los cuales se concretan el reparto entre las Comunidades Autónomas del crédito estatal aprobado por la Conferencia Sectorial de Educación para la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa).

Por su parte, se confirma en 2014 la desaparición de los convenios en dos sectores, dependencia y desarrollo rural, que las leyes de dependencia y de desarrollo rural configuran como un prometedor ámbito de la cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas en competencias de las Comunidades Autónomas donde se comprometía justamente por la vía de convenios una cofinanciación al 50% de actuaciones en aquellos ámbitos. Con ello, en la práctica, se desactivan también objetivos y previsiones de ambas leyes.

Junto a esta tendencia de reducción o eliminación de programas y convenios donde el poder central comprometía financiación en ámbitos exclusivos de las Comunidades Autónomas, se constata un crecimiento en paralelo de los convenios en sectores de competencia exclusiva del poder central, tales como interior (en particular, los convenios en materia de gestión electoral), o bien defensa (los

convenios para la organización de actividades de seguridad y defensa, o sobre el papel de las Fuerzas Armadas en materia de protección civil y gestión de emergencias).

Asimismo, en 2014 no es baladí recordar que la calidad de la cooperación convencional incluye la verticalidad. Es sobradamente conocido que los convenios en el Estado autonómicos son formalizados mayoritariamente por el poder central con las Comunidades Autónomas.

Este año ofrece un ejemplo de cómo iniciativas que se han intentando articular por la vía la cooperación entre Comunidades Autónomas, se han acabado reconduciendo a convenios verticales. Se trata del Protocolo de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Castilla y León, para el establecimiento de la licencia única interautonómica de caza y pesca para su ámbito territorial. Las partes firmantes de dicho protocolo se han comprometido a fomentar la adhesión del resto de las Comunidades Autónomas al mismo. Además, nótese que dicho protocolo se suscribe formalmente como un pacto multilateral con cuatro Comunidades Autónomas (una excepción a la tónica de firma bilateral). La firma de este protocolo ilustra los problemas de ejecución que ha tenido el convenio entre varias Comunidades Autónomas, firmado con cierto eco mediático en 2009, en este campo para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y pesca, pues, sus compromisos no se habían podido llevar a cabo en muchas de ellas.

2. Convenios entre las Comunidades Autónomas

Durante el año 2014, la colaboración entre Comunidades Autónomas formalizada a través de convenio sigue siendo escasa. Con ello se confirma la clara preferencia por formalizar convenios entre el poder central y las Comunidades Autónomas y la escasa proclividad a mantener relaciones convencionales entre comunidades.

Una buena muestra de ello la brindan las dimensiones cuantitativas de la actividad convencional horizontal comunicada al Senado conforme con el art. 145.2 CE. Se trata de cinco convenios horizontales: el Convenio entre el País Vasco y La Rioja en materia de asistencia sanitaria; el Convenio entre la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono de transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid; el Convenio entre las Comunidades del Principado de Asturias y Galicia en materia de protección civil y de gestión de emergencias; el Convenio entre el País Vasco y la Generalitat de Cataluña sobre el *Centre de Documentació* y la Biblioteca HABE y el Convenio entre el Servicio Público de Empleo de la Comunidad de Extremadura (SEXPE) y el Gobierno de La Rioja sobre utilización y uso gratuito de la aplicación informática “Control de desempleados del SEXPE”.

Estos datos aportan datos relevantes sobre la calidad formal y material de esta cooperación entre Comunidades Autónomas.

En primer lugar, desde el punto de vista formal, la actividad convencional horizontal es bilateral, con lo cual se confirma un año más que los pocos convenios entre Comunidades Autónomas a los efectos del art. 145.2 CE son convenios formalizados por dos comunidades, lo cual no significa que sean siempre Comunidades Autónomas colindantes. De hecho, de los cinco convenios mencionados, en tres supuestos, las Comunidades Autónomas firmantes son vecinas (País Vasco y La Rioja, Madrid y Castilla-La Mancha, y Asturias y Galicia). La preferencia por la formalización de pactos bilaterales durante el 2014 apaga aún más las expectativas puestas hace unos pocos años con la creación de la Conferencia de Gobiernos autonómicos que, al no reunirse desde su creación en 2011, tampoco ha podido ser el motor de una cooperación multilateral entre Comunidades Autónomas.

En segundo término, y desde el punto de vista material, los convenios entre Comunidades Autónomas indicados durante este año no siempre abren una nueva línea de actuación entre dos Comunidades Autónomas. Por el contrario, en dos ocasiones se trata de una renovación de convenios previos, y, por tanto, de la consolidación de una línea de cooperación ya existente. Tal es el caso del Convenio sanitario entre el País Vasco y La Rioja que pone fin a una agria disputa entre ambas Comunidades Autónomas. También es el caso del Convenio entre la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha en materia de abono de transporte para los habitantes de estas dos Comunidades Autónomas que deben desplazarse con regularidad a la otra comunidad.

Sí se han suscrito por primera vez, el Convenio entre Asturias y Galicia en materia de emergencias y protección civil que institucionaliza una línea de cooperación entre ambas Comunidades Autónomas ya existente en otras comunidades. Asimismo, el Convenio suscrito entre el País Vasco y Cataluña sobre el *Centre de Documentació* y la Biblioteca HABE para la cooperación en materia lingüística es de suscripción *ex novo*, si bien propiamente dicho convenio institucionaliza una colaboración informal que ya venía produciéndose entre los dos centros. También resulta de nueva suscripción el Convenio entre Extremadura y La Rioja sobre utilización y uso gratuito de la aplicación informática para el control del desempleo de la comunidad extremeña. En estos tres casos, se formaliza una línea de cooperación entre las Comunidades Autónomas firmantes, si bien tanto el campo de protección civil, como la lengua, o la cesión de aplicaciones informáticas ya son terrenos de cooperación explorados con otras Comunidades Autónomas.

Por último, y un año más, debe destacarse que la cooperación convencional analizada son los convenios entre Comunidades Autónomas comunicados al Senado, tal como prescribe el art. 145.2 CE. Sin embargo, es sobradamente conocido que hay mucha más cooperación entre Comunidades Autónomas que la formalizada a través de estos convenios, ya sea porque no siempre todos los convenios entre Comunidades Autónomas se comunican al Senado, ya sea porque es la vía preferente de las Comunidades Autónomas para formalizar relaciones entre ellas no suelen ser los convenios horizontales del art. 145.2 CE, sino los protocolos de colaboración, sobre los que no pesa la obligación de comunicación al Parlamento central, ni a los Parlamentos autonómicos.